

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 8 de mayo de 2014.-

VISTO:

La actuación n° **3475/11**, iniciada de oficio a los efectos de investigar el grado de cumplimiento del seguro ambiental y del fondo de restauración previsto en el art. 22 de la Ley 25.675 -Ley General del Ambiente-.

Y CONSIDERANDO QUE:

A partir de la última reforma de nuestra Constitución Nacional (CN) en el año 1994, ha quedado establecido para todos los habitantes de nuestro país un nuevo y fundamental derecho. En tal sentido la CN, en su art. 41, explicita lo siguiente: **“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...”** (lo resaltado es propio).

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA), que fuera aprobada en el mes de octubre de 1996, también acompaña los preceptos de la CN antes referidos contemplando el derecho a gozar de un ambiente sano. En tal sentido, el art. 26 de la misma establece que: **“El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer...”** (lo resaltado es propio).

Transcurridos más de ocho años, los legisladores nacionales finalmente dieron cumplimiento al mandato Constitucional y con fecha 6 de noviembre de 2002 sancionaron la Ley General del Ambiente (LGA) -Ley 25.675-. La misma, fue promulgada parcialmente el día 27 de noviembre de 2002 y publicada en el Boletín Oficial nº 30.036, del día 28 de noviembre de 2002. Esta, en su art. 22, expresa lo siguiente: ***“Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación”*** (lo resaltado es propio).

De significativa importancia, a los efectos de la temática abordada en esta actuación, también resulta lo establecido en el ANEXO II de esta norma, y que refiere al **Pacto Federal Ambiental** celebrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 5 de julio de 1993. En el mismo, las autoridades nacionales y provinciales signatarias -entre las cuales se encontraba el por entonces señor Intendente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- acuerdan lo siguiente, a saber:

- “... I. - El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marcos entre los Estados Federales y entre estos y la nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.*
- II. - Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.*
- III. - Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.*
- IV. - Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental.*
- V. - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.*
- VI. - Los señores gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por ley del presente acuerdo, si correspondiere.*
- VII. - El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos*

de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación”.

Si bien las leyes nacionales de Presupuestos Mínimos resultan ser normas de obligatorio cumplimiento en todo el ámbito del territorio de la Nación, los funcionarios gubernamentales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con fecha 9 de noviembre de 2010, sancionaron la norma local con la que se daría cumplimiento a lo establecido en el art. 22 de la LGA. La referida norma, Resolución Conjunta Ciudad Autónoma n° 2521/GCABA/SSGEYAF/10, cuyos órganos emisores resultaran ser la Agencia de Protección Ambiental (APrA) y la Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera de esta Ciudad, fue finalmente publicada en el Boletín Oficial de esta Ciudad el día 14 de diciembre de 2010. La misma, en su parte resolutive, establece:

“Artículo.1º.- Disponer la obligatoriedad de acreditar la contratación del seguro ambiental previsto por el art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675 y reglamentado por las normas nacionales citadas en los Considerandos que forman parte de la presente, para todas las actividades, proyectos, obras o emprendimientos que se categoricen como de Impacto ambiental con relevante efecto en los casos que corresponda en los términos del Título IX de la Ley de la Ciudad N° 123 y normativa complementaria, que lleven a cabo personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y que pretendan desarrollarse o se encuentren en ejecución en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 2º.- Disponer que, a fin de obtener o mantener vigentes las respectivas habilitaciones, permisos e inscripciones que otorga esta Agencia, los titulares de las actividades, proyectos, obras o emprendimientos que se presuman como de Impacto ambiental con relevante efecto, deberán acreditar en los casos que corresponda la contratación de un seguro con cobertura de entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño ambiental que su actividad pudiera producir, en observancia a lo establecido por el artículo 22 de la Ley Nacional N° 25.675 y las normas reglamentarias señaladas en el artículo anterior.

Artículo 3º.- Disponer que el incumplimiento de lo establecido en esta Resolución será considerado una infracción a la Ley de la Ciudad N° 123 y normativa complementaria.

Artículo 4º: Establecer que el único instrumento que se admitirá en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para acreditar el cumplimiento de la obligación prevista en el Art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675, serán las pólizas de Seguro por Daño Ambiental emitidas por Compañías de Seguro que hayan sido aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación con la previa Conformidad Ambiental de la Secretaría de

Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y que hayan acreditado su capacidad técnica para llevar adelante tareas de recomposición ambiental a través de operadores legalmente habilitados...” (lo resaltado es propio).

La LGA habla de la obligatoriedad de contratar un seguro ambiental para toda actividad definida como **“riesgosa para el ambiente”**. Sin embargo, la legislación de esta Ciudad si bien no reconoce directamente una definición idéntica para dicho tipo de actividades, es igualmente clara al respecto ya que, manteniendo su estándar propio de clasificación -establecido por la Ley CABA 123 y sus normas complementarias-, refiere a que dicha obligatoriedad recae en todas aquellas actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos definidos como de **“Impacto Ambiental con Relevante Efecto (CRE)”**.

Según se establece en el art. 13 de la Ley CABA 123, en el ámbito de la ciudad se presumen como de Impacto Ambiental con Relevante Efecto, las siguientes actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos, a saber:

- “... a. Las autopistas, autovías y líneas de ferrocarril y subterráneas y sus estaciones.*
- b. Los puertos comerciales y deportivos y los sistemas de recepción, manejo y/o control de los desechos de los barcos.*
- c. Los aeropuertos y helipuertos.*
- d. Los supermercados totales, supertiendas, centros de compras.*
- e. Los mercados concentradores en funcionamiento.*
- f. Las obras proyectadas sobre parcelas de más de 2.500 metros cuadrados que requieran el dictado de normas urbanísticas particulares.*
- g. Las centrales de producción de energía eléctrica y redes de transporte de las mismas.*
- h. Los depósitos y expendedores de petróleo y sus derivados en gran escala y las estaciones de servicio de despacho o expendio de combustibles líquidos y/o gaseosos inflamables y fraccionadoras de gas envasado.*
- i. Las plantas siderúrgicas, elaboradoras y/o fraccionadoras de productos químicos, depósitos y molinos de cereales, parques industriales, incluidos los proyectos de su correspondiente infraestructura, y fabricación de cemento, cal, yeso y hormigón.*
- j. La ocupación o modificación de la costa y de las formaciones insulares que acrecieren, natural o artificialmente, en la porción del Río de la Plata de jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Riachuelo.*
- k. Las obras relevantes de infraestructura que desarrollen entes públicos o privados que presten servicios públicos.*
- l. Las plantas de tratamiento de aguas servidas. Las plantas destinadas al tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de residuos*

domiciliarios, patogénicos, patológicos, quimioterápicos, peligrosos y de los radiactivos provenientes de actividad medicinal, cualquiera sea el sistema empleado.

m. Las actividades o usos a desarrollar en áreas ambientalmente críticas, según lo establezca la reglamentación.

n. Las obras que demanden la deforestación relevante de terrenos públicos o privados y la disminución del terreno absorbente, según surja de la reglamentación de la presente.

o. Las ferias, centros deportivos, salas de juegos y lugares de diversión, según surja de la reglamentación de la presente.

p. Los grandes emprendimientos que por su magnitud impliquen superar la capacidad de la infraestructura vial o de servicios existentes”.

A estas actividades también deben incluirse todas aquellas que se establecen en el Cuadro de Caracterización como **“Sujetas a Categorización”** (Sc) y que la Administración las termine declarando, una vez analizadas, como de Impacto Ambiental con Relevante Efecto, en un todo de acuerdo al Decreto n° 122/GCABA/12 y a la Disposición n° 117/GCABA/DGTALAPRA/12.

Con fecha 2 de noviembre de 2011 desde esta Defensoría del Pueblo se le solicitó al señor Presidente de la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (APrA) informe *“... Que criterio, mecanismos y plazos se tienen previstos, a los efectos de lograr el efectivo seguimiento y regularización de la obligatoriedad de acreditar la contratación del seguro ambiental...”* (fs. 15/16).

En respuesta a lo solicitado, mediante Informe n° IF-2011-02199591-DGET de fecha 1° de diciembre de 2011, funcionarios de la APrA informan que: *“... a) Con anterioridad al dictado de la Resolución Conjunta N° 2521/SSGEYAF/APRA/10, se exigió la contratación de dicha cobertura entre los condicionantes de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que otorga el Certificado de Aptitud Ambiental. b) Con la entrada en vigencia de la mencionada Resolución Conjunta y en miras de cumplir con lo previsto en los Artículos 1° y 2° de la misma, **en forma previa a otorgar o renovar el Certificado de Aptitud Ambiental, se intima para que en el plazo de treinta (30) días, prorrogables por igual término, se acredite la contratación a los titulares de actividades, proyectos, obras o emprendimientos categorizados Con Relevante Efecto (CRE)...**”* (fs. 20) (lo resaltado es propio).

Con fecha 1° de agosto de 2013, desde esta Defensoría del Pueblo se vuelve a consultar al APrA respecto a estos temas. En dicha oportunidad se le solicita al Director General de Evaluación Técnica

lo siguiente: “... tenga a bien informar a esta Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires si en el ámbito de la Dirección General a su cargo existe un Registro de actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos categorizados como Con Relevante Efecto (CRE). En caso de resultar una respuesta afirmativa, solicitamos se remita a esta institución copia del listado referido, con especial referencia a los que poseen Certificado de Aptitud Ambiental vigente al mes de julio de 2013 indicando, en cada caso, si se cumple con lo establecido por la Resolución Conjunta 2521/SSGEYAF/APRA/2010...” (fs. 24).

En respuesta a lo solicitado, el día 13 de septiembre de 2013 se recibe en esta Defensoría del Pueblo un listado en el que figuran los Certificados de Aptitud Ambiental registrados en la APRA durante el año 2012 (y parte del año 2013). En el mismo y, correspondiente al año 2012 figuran registradas un total de dieciséis (16) actividades CRE, de las cuales tan solo una (1) corresponde a una estación de servicio (ubicada en la Avda. General Mosconi 3289/97) (fs. 31).

A la fecha, habiendo transcurrido más de doce (12) años de publicada la LGA y más de tres (3) años de publicada la Resolución Conjunta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 2521/GCABA/SSGEYAF/10, estableciendo ambas la obligatoriedad de acreditar la contratación del seguro ambiental previsto por el art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675, resulta interesante observar, entre otras, las siguientes cuestiones:

1.- Al mes de febrero de 2014 la Dirección General de Seguros de la Ciudad, encargada de la guarda, control y administración de las pólizas de seguros ambientales remitió, a pedido de esta Defensoría del Pueblo, los datos acerca de la cantidad total de pólizas registradas en dicha Dirección General desde el año 2010, resultando: (fs. 39/42)

Año	Cantidad de Pólizas Registradas
2010	07
2011	23
2012	10
2013	19
<u>2014</u>	<u>02¹</u>
Totales	61

2.- En el ámbito de la Ciudad podrían contabilizarse una cantidad de actividades CRE, entre comercios, industrias, obras, etc., que bien puede inferirse cercanas al millar ya que sólo los rubros que utilizan/poseen para su

¹ Pólizas registradas hasta el mes de febrero.

funcionamiento sistemas de almacenamiento aéreo y/o subterráneo de hidrocarburos, como ser Estaciones de Servicio y empresas cuya actividad requiere de la utilización de combustibles para “Consumo Propio”, sumarían una cantidad aproximada cercana a las quinientas.

3.- De las sesenta y una (61) pólizas referidas en el punto 1, a la fecha del informe enviado por la Dirección General de Seguros, sólo **diecisiete (17) de ellas se hallaban vigentes**.

4.- Del análisis y observación de datos referentes a las 61 pólizas oportunamente registradas, y dentro del grupo de las 17 vigentes surge que tan sólo una (1) Estación de Servicio, de las existentes en la Ciudad, cumpliría a la fecha con la obligatoriedad en la contratación del Seguro Ambiental Obligatorio (SAO) vigente. Vale aclarar que el comercio referido se trata de BRAGADO GAS S.R.L. ubicado en el barrio de Mataderos en la calle Bragado 6027. Respecto de la Estación de Servicio, ubicada en la Avda. General Mosconi 3289/97, indicada con el ítem 1 dentro de las actividades a las que el APra les otorgara el Certificado de Aptitud Ambiental durante el año 2012, no existiría registro respecto a la contratación por parte de los responsables de la misma del SAO vigente.

Vale señalar, respecto a estas particulares actividades, algunas cuestiones relevantes ya que ello posibilitará tomar verdadera magnitud respecto a la importancia del SAO en este tipo de actividades, a saber:

a) En cada una de las Estaciones de Servicio existentes en la ciudad, así como en muchas de las actividades que utilizan combustibles para consumo propio se almacenaría un promedio unitario aproximado a los 80.000 litros de combustible líquido, por lo que la sumatoria total de combustible almacenado en estas actividades resultaría cercana a los 40.000.000 de lts.

b) Los valores antes referidos, como mínimo se duplicarían sólo para el caso de las Usinas de Generación de Energía Eléctrica emplazadas en la ciudad ya que los volúmenes de combustible líquido almacenados en las mismas es de: Central Costanera: 65.550.000 lts.; Central Puerto Nuevo: 20.391.000 lts. y Central Nuevo Puerto: 18.758.000 lts².

c) Otra relevante actividad, respecto a la cantidad de combustible almacenado para consumo propio, resulta sin duda la del Aeropuerto porteño Jorge Newbery. Si bien no se cuenta con datos exactos de los volúmenes almacenados en el lugar bien puede inferirse, por el diámetro de los tanques de acopio, que como mínimo almacenarían aproximadamente una cantidad cercana a los 2.000.000 de litros de combustible.

En síntesis, la cantidad de hidrocarburos

2. Datos válidos para el año 2007 - Actuación nº 6127/06 fs. 329/330

almacenados en el territorio de la Ciudad, que bien podrían estimarse cercanos a los 150 millones de litros, muestran la magnificencia de lo problemático, particularmente desde el punto de vista ambiental y de la seguridad para las personas, que podría resultar un almacenaje “no seguro de los mismos”³.

El desarrollo actual y futuro de la Ciudad requiere, para su sustentabilidad, ir de la mano del cuidado del medio ambiente y en ello dar cumplimiento efectivo al SAO resulta fundamental ya que a través del mismo se posibilitará no sólo dar cumplimiento a una obligación legal establecida en defensa del interés difuso de la comunidad sino que a su vez servirá también para dar seguridad a la población ante la necesidad de realización de la remediación ante un hecho adverso para el medio ambiente.

En tal sentido, los plazos transcurridos junto a la reducida efectividad alcanzada, respecto a la contratación del referido SAO, muestra que los criterios, mecanismos y plazos con que se ha gestionado la temática hasta el momento exigiría, de los funcionarios a cargo de tales responsabilidades, una pronta y efectiva revisión.

POR TODO ELLO:

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
R E S U E L V E :**

1) Recomendar al Presidente de la Agencia de Protección Ambiental, señor Juan Carlos Villalonga, tenga a bien disponer los medios a su alcance a los efectos de dar cumplimiento efectivo a lo establecido por el art. 22 de la Ley General del Ambiente 25.675 y la Resolución Conjunta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 2521/GCABA/SSGEYAF/10, en referencia a la **obligatoriedad de contratación del Seguro Ambiental Obligatorio exigido para el desarrollo de actividades, proyectos, obras o emprendimientos que se categoricen como de Impacto Ambiental con Relevante Efecto que pretendan desarrollarse, o se encuentren en ejecución, en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

3. El caso testigo de la problemática ambiental que puede generar un almacenaje no seguro de combustible lo conforma sin duda lo ocurrido en la estación de servicio ubicada en la intersección de la Avda. Independencia y la calle Lima de esta Ciudad. En el predio referido, en el que se detectaran en el año 1979 pérdidas de combustible desde los tanques soterrados no pudo ser aún descontaminado a pesar de estar el tema judicializado e involucrar en la problemática a una de las empresas petroleras más importantes del país.

2) Poner en conocimiento del Ministro de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado Edgardo David Cenzón, la presente Resolución a los efectos que estime corresponder.

3) Fijar en 30 días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴.

4) Notificar, registrar, reservar para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 441
AMB/AF
SSDUEPMA
co/DMESA/LDS

RESOLUCIÓN N° 0205/14

4 **Ley 3, art. 36:** Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas.

Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.